

Inkoopstrategie SJH 2027

Datum	
Opsteller	Projectgroep Inkoop

1 Inleiding

Op 31 december 2026 lopen de huidige contracten voor de specialistische jeugdhulp in de regio Zaanstreek-Waterland af. Dit betekent dat een nieuwe inkoop van deze jeugdhulp moet worden georganiseerd. Onderdeel van de inkoop is de voorliggende Inkoopstrategie die op hoofdlijnen onze keuzes voor deze inkoop beschrijft. Nadere concretisering volgt in de op te stellen inkoopdocumenten.

In 2022 kregen circa 5.300 jeugdigen in onze regio een vorm van specialistische jeugdhulp. In 2024 waren dat circa 6.300 jeugdigen, een stijging van bijna 20%. De kosten voor specialistische jeugdhulp stegen in deze periode van circa €63 miljoen naar ruim €96 miljoen, een toename van meer dan 50%. De sterkste stijging deed zich voor in het segment voor enkelvoudige (lichte) hulp (segment B); hier stegen de kosten met 80% en het aantal jeugdigen met meer dan 30%. Zeker voor dit segment speelt de vraag of alle geboden hulp daadwerkelijk specialistisch is en of al deze jeugdigen wel specialistische ondersteuning nodig hebben.

Onze Inkoopstrategie moet dan ook een bijdrage leveren aan de twee belangrijkste opgaven die we zien:

- 1 Borgen van goede en tijdige hulp voor die jeugdigen en gezinnen die het écht nodig hebben;
- 2 Een financieel houdbaar stelsel.

De Inkoopstrategie sluit aan bij landelijke ontwikkelingen zoals de Hervormingsagenda Jeugd en het rapport 'Groeipijn' van de commissie Van Ark. De inkoopstrategie bouwt voort op onze regionale visie op het jeugdhulpstelsel uit 2023 en de in 2024 uitgevoerde evaluatie van ons stelsel 'Verkenning Uitvoeringsvarianten (VUV)'. Daarnaast hebben we ter voorbereiding op de Inkoopstrategie lokale teams en marktpartijen geconsulteerd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de context waarbinnen de Inkoopstrategie zich afspeelt (landelijke ontwikkelingen, regionale uitgangspunten en evaluatie). In hoofdstuk 3 beschrijven we onze veranderstrategie. In hoofdstuk 4 vertalen we onze veranderstrategie naar uitgangspunten voor en inrichting van de inkoop.

2 Huidig stelsel Specialistische Jeugdhulp

Het jeugdhulpstelsel in onze regio hebben we opgedeeld in een aantal segmenten.



Segment A: Betreft de lokale basisinfrastructuur, waaronder lokale teams. Segment A valt buiten de scope van de specialistische inkoop.

Segment B: Regionaal ingekochte enkelvoudige ambulante specialistische hulp

Segment C: Regionaal ingekochte hoogspecialistische en/of complexe ambulante hulp

Segment V: Regionaal ingekochte verblijfszorg

De financiering van hulp in de ambulante segmenten B en C verloopt via zogenoemde Segment Profiel Intensiteitscombinaties (SPICs). Een SPIC vertegenwoordigt een trajectbedrag waarbinnen een zorgaanbieder de benodigde ondersteuning moet bieden. De hoogte van de SPIC is afhankelijk van de aard, intensiteit en duur van de ondersteuning. De zorg in segment V wordt gefinancierd op basis van P*Q: de prijs van een bepaald type verblijf, vermenigvuldigd met het aantal ertmalen dat het verblijf duurt. De financiële sturing op de duurdere zorg (met name in segment C en V) hebben we op individueel casusniveau georganiseerd. Dit is belegd bij de lokale teams die een SPIC of verblijfsproduct aan een jeugdzorgaanbieder toewijzen en de ingezette hulp en het resultaat daarvan evalueren.

3 Context

3.1 Landelijke ontwikkelingen

Ondanks onze inspanningen van de afgelopen jaren, hebben we het toekomstbestendige stelsel dat we nastreven nog niet gerealiseerd, zoals vele gemeenten met ons. Niet voor niets wordt landelijk een breed debat gevoerd over verbetering van het jeugdhulpstelsel. Via de Hervormingsagenda Jeugd is inmiddels een pakket aan maatregelen afgesproken om de kwaliteit en effectiviteit van jeugdhulp te verbeteren en het stelsel financieel houdbaar te maken. Deze maatregelen, zoals de 'AMvB Reële prijzen', de 'Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' en het 'Richtinggevend kader Stevige Lokale Teams' hebben gevolgen voor onze inkoop.

Inmiddels heeft ook de deskundigencommissie (commissie Van Ark, rapport 'Groeipijn') advies uitgebracht over de Hervormingsagenda. Naast advies over de financiële kaders, is de belangrijkste boodschap van de commissie dat de focus van de Hervormingsagenda te smal is: het richt zich slechts op het jeugdhulpstelsel, terwijl de onderliggende oorzaken voor de vraag naar jeugdhulp vaak niet bij de jeugdige liggen, maar bijvoorbeeld bij de ouders of omgeving, zoals schoolklimaat. Andere voor ons relevante signalen van de commissie betreffen bijvoorbeeld de versnippering en gebrek aan samenwerking binnen het jeugdhulpstelsel door de grote hoeveelheid aanbieders en de capaciteit die wordt ingezet voor relatief lichte hulp, ten koste van jeugdigen en gezinnen met een meer complexe zorgvraag.

Voor een meer uitgebreide beschrijving van enkele landelijke ontwikkelingen en zienswijzen van de commissie Van Ark, verwijzen we naar bijlage 1. Bij de uitwerking van onze inkoopstrategie betrekken we de opgaven vanuit de Hervormingsagenda en de zienswijzen van de commissie Van Ark.



3.2 Regionale uitgangspunten jeugdhulpstelsel

De inkoop van specialistische jeugdhulp staat niet op zichzelf; specialistische jeugdhulp is onderdeel van het bredere jeugdhulpstelsel en het lokale sociale domein. Als gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland werken we al sinds 2015 samen aan een toegankelijk en, ook in de toekomst, houdbaar en betaalbaar jeugdhulpstelsel. In 2023 hebben we een Regiovisie vastgesteld, waarin we nogmaals de uitgangspunten voor de transformatie van ons stelsel hebben geformuleerd. Onze gezamenlijke regionale uitgangspunten sluiten naadloos aan bij de effecten die de Hervormingsagenda beoogt te bereiken:

1. Inzetten op preventie en eigen kracht.
2. Het gewone leven versterken.
3. Effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen.
4. Jeugdigen groeien zo thuis mogelijk op.
5. Alle jeugdigen veilig.

Onze uitgangspunten moeten resulteren in een stelsel met een sterke lokale pedagogische basis. Binnen dit stelsel:

- vinden jeugdigen en gezinnen zoveel als mogelijk op eigen kracht, binnen hun eigen netwerk, steun en is professionele hulp niet nodig. Hiermee beogen we het beroep op professionele - en zelfs specialistische – jeugdhulp te voorkomen;
- is het doel, als professionele (jeugd)hulp toch nodig is, om jeugdigen en gezinnen zo snel mogelijk, zo licht mogelijk, zo dichtbij mogelijk en zo integraal mogelijk via het lokale team te ondersteunen en om zo snel mogelijk het gewone leven te herstellen. Hiermee beogen we dat jeugdigen en gezinnen zo min mogelijk worden overgedragen binnen de keten, dat ook oplossingen buiten de jeugdhulp worden gezocht en dat het aantal doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp vermindert;
- is voor jeugdigen en gezinnen met meer complexe problematiek, die wel zijn aangewezen op specialistische jeugdhulp, deze specialistische hulp optimaal geborgd.

Voor een meer specifieke en aangescherpte uitwerking van onze uitgangspunten, verwijzen we naar bijlage 2.

3.3 Evaluatie stelsel Zaanstreek-Waterland

In 2024 hebben we met het project Verkenning Uitvoeringsvarianten (VUV) samen met onze partners ons stelsel geëvalueerd. Op basis van de evaluatie is bestuurlijk besloten om de huidige financiering op basis van SPICs (ambulant) respectievelijk P*Q (verblijf) te handhaven. Dit, omdat andere wijzen van financieren niet per definitie tot een stelselverbetering leiden en het veranderen van systematiek een zeer omvangrijke operatie betreft, die de nodige onrust binnen het stelsel met zich meebrengt. Wel heeft de evaluatie een aantal belangrijke knelpunten binnen ons stelsel in beeld gebracht. Naast de financiële onhoudbaarheid, betreft het:

- Gebrek aan vertrouwen en samenwerking.
- Belemmeringen rond concept financiële sturing.
- Belemmeringen voor innovatie.
- Onvoldoende werken volgens bedoeling resultaatgericht stelsel.

Voor een meer uitgebreide beschrijving van de knelpunten, verwijzen we naar bijlage 3.



De knelpunten die we signaleren, sluiten in belangrijke mate aan bij de landelijke analyses. Ook wij zien dat in onze gemeenten de lokale pedagogische basis en lokale teams kunnen worden versterkt. En dat ons stelsel voor specialistische jeugdhulp zich kenmerkt door een grote mate van versnippering door het grote aantal aanbieders, wat vertrouwen, partnerschap, medeverantwoordelijkheid en samenwerking in de weg staat. En dat vanuit bindende afspraken met aanbieders, we contractmanagement meer sturingsinstrumenten kunnen bieden. Ook zien we de door de commissie Van Ark gesignaleerde disbalans tussen capaciteit voor lichtere hulp en meer complexe hulp. En zien we een verschuiving van de inzet van kortdurende- naar langdurige jeugdhulp.

In de hierna volgende hoofdstukken beschrijven we wat deze analyses betekenen voor onze veranderstrategie en inkoop.

4 Veranderstrategie

Wat betekenen onze gezamenlijke uitgangspunten, de uitkomsten van de VUV en de landelijke ontwikkelingen voor onze veranderstrategie? In de inleiding beschreven we de twee belangrijkste opgaven binnen ons stelsel:

- 1 Borgen van goede en tijdige hulp voor die jeugdigen en gezinnen die het écht nodig hebben.
- 2 Een financieel houdbaar stelsel.

Om dit te bereiken, zien we dat er twee grote bewegingen noodzakelijk zijn: één buiten de scope van de inkoop specialistische jeugdhulp en één binnen deze scope. De bewegingen zijn:

- 1 Versterking van de lokale pedagogische basis, onder andere met stevige lokale teams.
- 2 Hervorming van het landschap van specialistische jeugdhulp.

4.1 Versterking van de lokale pedagogische basis, onder andere met stevige lokale teams

Buiten de scope van deze inkoop, maar een belangrijke randvoorwaarde voor de toekomstige ontwikkeling van het landschap van specialistische jeugdhulp, is de versterking van de lokale pedagogische basis, onder andere met stevige lokale teams. Voor de vorming van stevige lokale teams is landelijk een *Richtinggevend kader*¹ vastgesteld. Het kader zet een basisniveau neer voor de gemeentelijke toegang, lokale teams en dienstverlening aan inwoners in kwetsbare en complexe situaties.

Doelen van deze ontwikkeling zijn onder andere: meer preventie en normalisering, meer vrij toegankelijke lichte en matige hulp, meer collectieve oplossingen, meer inzet op oplossen problematiek buiten het jeugdhulpdomein en uiteindelijk minder doorverwijzing naar specialistische jeugdhulp. Het voorkomen van hulpvragen en het lokaal bieden van (andersoortige) oplossingen is een cruciale randvoorwaarde voor het beperken van de vraag naar specialistische jeugdhulp en de inkoop van deze hulp.

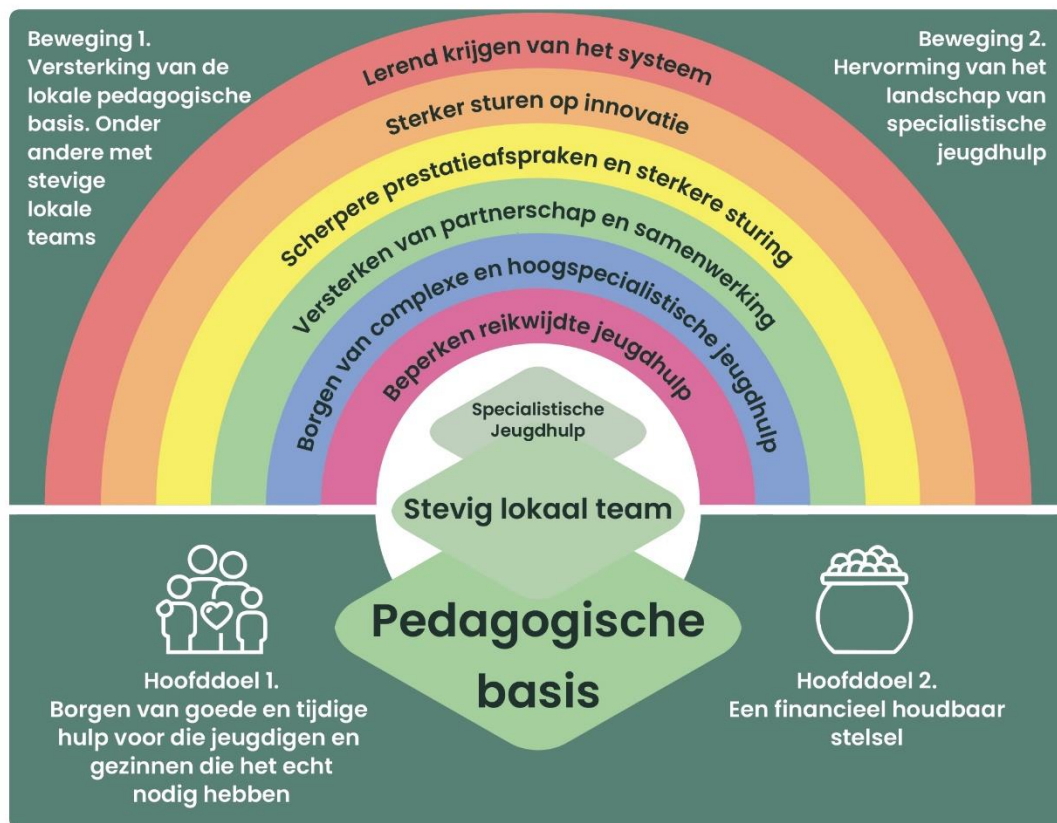
¹ <https://vng.nl/publicaties/richtinggevend-kader-toegang-lokale-teams-en-integrale-dienstverlening>



4.2 Hervorming van het landschap van specialistische jeugdhulp

De tweede beweging – binnen de scope van deze inkoop - is hervorming van het landschap van specialistische jeugdhulp. Doelen die we hier willen bereiken zijn:

- 1 Bieden van specialistische hulp die daadwerkelijk specialistisch is (beperken reikwijdte jeugdhulp).
- 2 Borgen van ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen met een complexe en/of hoogspecialistische hulpvraag.
- 3 Versterken van partnerschap en samenwerking.
- 4 Scherpere prestatieafspraken en versterken sturing.
- 5 Sterker sturen op innovatie.
- 6 Versterken permanent lerend systeem.



Beperken reikwijdte jeugdhulp (1), borgen complexe hulp (2) en werken vanuit partnerschap (3)

We willen gaan werken vanuit partnerschap en gedeeld eigenaarschap met onze aanbieders. Dit betekent dat we onze partners medeverantwoordelijk houden voor het realiseren van onze hoofddoelstellingen: bieden van goede en tijdige ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen die dat echt nodig hebben en het financieel houdbaar maken van het stelsel. Om deze ambitie te realiseren nemen we deze medeverantwoordelijkheid op in de opdracht aan onze aanbieders en willen we daarnaast het aantal gecontracteerde aanbieders drastisch terugdringen. Het is immers vrijwel onmogelijk om een nauwe samenwerking te realiseren met al de ruim 140 aanbieders die ons stelsel telt in segment B, C en V.

De ontwikkeling van de lokale pedagogische basis en het beperken van de reikwijdte van onze ingekochte jeugdhulp tot hulp die daadwerkelijk specialistisch is, moeten deze beweging ondersteunen. Op termijn willen we daarom vormen van jeugdhulp, zoals basis-GGZ en vaktherapie, niet meer regionaal inkopen omdat deze vanuit de lokale basis worden geboden. Daarnaast willen we het aantal aanbieders (zowel bij verblijf als bij de ambulante zorg) reduceren, zodat er een stevigere samenwerking kan ontstaan tussen lokaal team en aanbieder, gemeente en aanbieder én de aanbieders onderling. Dit heeft een positief effect op het vertrouwen in elkaar. Wij willen alleen werken met partijen die wij vertrouwen.

We zetten een beweging in gang om onze kernpartners in de hoogspecialistische jeugdhulp te versterken. Wij zien nu dat zij kampen met personeelstekort o.a. doordat het aantal ZZP'ers en kleine praktijken in segment B is gestegen en er een disbalans ontstaat tussen capaciteit voor relatief lichte hulp ten opzichte van capaciteit voor meer complexe hulp.

De beweging die we wensen, kent ook een aantal aandachtspunten waarmee we in de inrichting van onze inkoop (zie volgend hoofdstuk 4) rekening moeten houden.

- Bij het ingaan van de nieuwe contracten zullen gemeenten nog volop bezig zijn met de opbouw en inrichting van de lokale pedagogische basis en de stevige lokale teams. Dit betekent dat in de inkoop rekening moet worden gehouden met een fasering in het beperken van de reikwijdte van regionaal in te kopen specialistische jeugdhulp, omdat deze op dat moment nog niet bij alle gemeente (voldoende) binnen de lokale basis worden geboden.
- Ditzelfde geldt voor het beperken van het aantal aanbieders. Beperken van het aantal aanbieders leidt tot beperking van capaciteit, die op het moment van ingaan van de contracten nog onvoldoende binnen de lokale basis, via de stevige lokale teams en via de wel gecontracteerde aanbieders kan worden opgevangen. Daarnaast lopen we het risico om (kleine) aanbieders met een zeer gespecialiseerd niche aanbod of (kleine) aanbieders met een lokale functie (kleinschalige praktijk dicht in de buurt) niet te contracteren. Ook met deze aandachtspunten moeten we in de inkoop rekening houden.

Versterken sturing (4)

Gedurende de komende contractperiode willen we het onderlinge vertrouwen tussen de verschillende spelers binnen ons stelsel versterken. Hierbij zoeken we een nieuwe balans tussen ruimte voor aanbieders en professionals en versterken van de sturing op het stelsel. Onze ambitie is om op termijn de bestaande financiële sturing op het niveau van individuele casuïstiek via de specifieke SPIC-toewijzing door lokale teams om te vormen naar een wijze van toewijzen, die meer is gebaseerd op onderling vertrouwen en samenwerking tussen aanbieders en lokale teams. Dit kan een vorm van specifiek toewijzen zijn. Ook zien we binnen enkele andere jeugdhulpregio's interessante initiatieven waar bijvoorbeeld lokaal team en specialistische aanbieders een gezamenlijke triage uitvoeren en in gezamenlijkheid bepalen waar het zwaartepunt van de ondersteuning



moet liggen. Dit kan bijvoorbeeld ook zijn bij het lokale team, met een consultatierol voor een specialistische aanbieder. Met deze gezamenlijke betrokkenheid kan mogelijk ook bij meer complexe problematiek het 'estafettemodel' van doorgeven van gezinnen binnen de keten worden beperkt en ontstaat een meer gezamenlijk beeld van de benodigde ondersteuning.

Met onze huidige werkwijze van toewijzen van specifieke SPICs door het lokale team, trachten we aan de voorkant op kosten te sturen. Op welke wijze en in welke mate dit daadwerkelijk effect heeft op de kosten van de specialistische hulp, is niet goed duidelijk. De financiële effecten van het loslaten van deze specifieke toewijzing en overgaan naar bijvoorbeeld een vorm van aspecifieke toewijzing, zijn echter ook niet zeker. Wat gebeurt er wanneer aanbieders zelf de trajectprijs van een behandeling mogen bepalen? We zien twee randvoorwaarden die minimaal vervuld moeten zijn, voordat het loslaten van de financiële sturing via de SPIC-toewijzing kan worden overwogen:

- Stevige sturing van de aanbieder binnen de eigen organisatie op onder andere de intensiteit en duur van de in te zetten hulp.
- Het versterken van de sturing op aanbieder niveau door het beter faciliteren van Contractmanagement via contractafspraken. Bij werken vanuit vertrouwen, partnerschap en medeverantwoordelijkheid passen namelijk ook bindende en te handhaven prestatieafspraken. We willen toe naar een lerend systeem, waarbij aanbieders zich mede verantwoordelijk voelen voor en transparant zijn over het sturen op kwaliteit, effectiviteit en rechtmatigheid van hulp en waar aanbieders bijsturen als prestaties niet worden gerealiseerd. Bij misbruik van vertrouwen geldt 'high trust, high penalty'.

Deze twee randvoorwaarden moeten binnen de inkoopprocedure worden geborgd en verder worden uitgewerkt. Daarnaast is beperking van het aantal aanbieders een belangrijke voorwaarde om de sturing op aanbieder niveau door Contractmanagement beter mogelijk te maken.

Onderdeel van betere afspraken vooraf zijn ook de tarieven die we binnen ons stelsel hanteren. We willen aanbieders een reële prijs betalen voor hun inzet, maar ook komen tot meer harmonisatie binnen ons tariefstelsel. We laten daarom, mede om beter te voldoen aan de AMvB Reële prijzen, een kostprijsonderzoek uitvoeren.

Sterker sturen op innovatie (5)

Binnen ons stelsel wordt cliëntgericht gefinancierd en worden middelen ingezet in het kader van de Jeugdwet. Door de cliëntgerichte financiering en de afbakening tussen wetten komt innovatie binnen ons jeugdhulpstelsel en tussen de jeugdhulp en andere domeinen echter zeer moeizaam van de grond. Ons doel van innoveren is het beperken van de instroom naar jeugdhulp en efficiëntere vormen van hulp organiseren. Dan gaat het bijvoorbeeld om meer collectief (doel)groep-gericht werken en jeugdhulp organiseren in samenwerking met het onderwijs.

We starten met een innovatiebudget van 1% van het budget voor specialistische jeugdhulp. Indien de gezamenlijke aanbieders erin slagen de kosten voor specialistische jeugdhulp te beperken, overwegen we dit percentage te verhogen om een vliegwieleffect te bereiken.

Versterken permanent lerend systeem (6)

Het is essentieel dat de jeugdhulp in de regio een solide structuur en cultuur van kennisontwikkeling heeft. Dit vereist continu leren tussen en met de partners (gemeenten, goed functionerende lokale teams en zorgaanbieders). Een belangrijke voorwaarde is het maken van afspraken tussen en met de partners om deze manier van werken te bevorderen, zodat kaders



en overeenkomsten gezamenlijk worden afgestemd. Voortdurend leren en verbeteren moet vanzelfsprekend zijn. Binnen de aanbesteding en tijdens de uitvoering van de contracten streven we ernaar verschillende ontwikkelopgaven te realiseren en te werken vanuit een permanent lerend systeem. Hiervoor richten we leercycli in op basis van de vier leidende principes die in de Hervormingsagenda Jeugd zijn beschreven:

- 1 Het werkelijk samen verbinden aan de opgave.
- 2 Het maken van een gezamenlijke analyse, doelbepaling en aanpak.
- 3 Gebruik maken van de kennis over wat wel en wat niet werkt.
- 4 Meten om te verbeteren in het kader van de maatschappelijke opgave.

Dit concretiseren we in de inkoopdocumenten.

4.3 Samenhang tussen de twee bewegingen

Zowel de versterking van de lokale pedagogische basis als de hervorming van het landschap van specialistische jeugdhulp zijn niet anders dan in samenhang te bezien. Versterking van de lokale pedagogische basis moet er voor zorgen dat er op termijn meer hulpvragen worden opgevangen binnen deze basis, waardoor de doorverwijzing naar met name ons huidige segment B vermindert.

Deze beweging biedt vervolgens ruimte om via de inkoop van specialistische jeugdhulp een zorglandschap vorm te geven dat daadwerkelijk specialistisch is, waarin de positie van hoogspecialistische aanbieders wordt versterkt om de hulp aan jeugdigen en gezinnen met complexe problematiek te borgen en waarin versnippering en gebrek aan samenwerking binnen ons stelsel worden tegengegaan. Dit moet uitmonden in een stelsel met minder aanbieders.

Beperking van het aantal aanbieders biedt vervolgens ruimte om meer vanuit partnerschap te gaan werken en om via Contractmanagement meer sturing op het niveau van aanbieders te organiseren. Het gaat hierbij om bindende prestatieafspraken, bijvoorbeeld over de inzet van herstelgerichte zorg, doorlooptijden, aansluiting 18-/18+ et cetera. Door deze andere wijze van sturen ontstaat vervolgens ruimte om over te gaan naar een systeem van zorgtoewijzing, dat meer dan nu gebaseerd is op vertrouwen en samenwerking tussen aanbieders en lokale teams. Hierdoor wijzigt de zorgtoewijzende rol van de lokale teams, waardoor zij meer tijd hebben voor het zelf bieden van hulp en ondersteunen van de regio bij gezinnen die daar daadwerkelijk bij gebaat zijn. Op deze wijze faciliteren we vanuit de inkoop de beweging van versterking van de lokale pedagogische basis.



5 Vertaling strategie naar uitgangspunten en inrichting inkoop

5.1 Uitgangspunten inkoop

Wat betekent onze veranderstrategie voor de inkoop? Op basis van onze veranderstrategie, hanteren we de volgende uitgangspunten voor de inkoop:

- De ondersteuning van jeugdigen en gezinnen met hoogspecialistische of complexe hulpvragen moet beter worden geborgd.
- We willen werken vanuit vertrouwen en partnerschap. Tegelijkertijd moet de sturing op effectiviteit, kwaliteit en duur van zorg worden versterkt.
- Gemeenten moeten de tijd hebben om hun lokale pedagogische basis en stevige lokale teams vorm te geven. Tegelijkertijd moet de inkoop ertoe leiden, dat gemeenten deze ontwikkeling ook daadwerkelijk vormgeven.
- Lokale teams moeten vanuit de inkoop worden gefaciliteerd bij hun (door)ontwikkeling door vereenvoudiging van het toewijzingsproces.
- We organiseren de mogelijkheid om een beperkt aantal aanbieders met een lokale rol gebiedsgericht te contracteren.
- Het stelsel moet faciliteren dat het aantal overdrachten van gezinnen (estafettemodel) zoveel als mogelijk wordt beperkt en dat overbehandeling wordt voorkomen.
- Contractmanagement moet worden gefaciliteerd met een beter instrumentarium voor sturing op contractafspraken.
- De mogelijkheden voor innovatie binnen de specialistische jeugdhulp en domeinoverstijgende innovatie moet worden vergroot.
- Prijzen voor hulp voldoen aan de AMvB Reële prijzen.

Deze uitgangspunten leiden tot een aantal maatregelen die we via de inkoop willen doorvoeren:

- Een (gefaseerde) beperking van de reikwijdte van specialistisch in te kopen jeugdhulp.
- Een (gefaseerde) beperking van het aantal aanbieders.
- Het aangaan van een langdurige verbinding met onze aanbieders van hoogspecialistische en/of meervoudige ondersteuning.
- Het (gefaseerd) afbouwen van het segment voor enkelvoudige specialistische jeugdhulp (huidig segment B) en een transformatie naar gebiedsgerichte inzet van een deel van de ambulante aanbieders.
- Het versterken van (financiële) sturing en contractnaleving door Contractmanagement op aanbiedersniveau op basis van contractueel vastgelegde prestatieafspraken.
- Een opgave voor een gezamenlijke ontwikkelrichting voor aanbieders en lokale teams om het proces van toewijzing te versimpelen en verbeteren.
- Het vastleggen en harmoniseren van prijzen via een kostprijsonderzoek.

5.2 Inrichting inkoop

Bovenstaande uitgangspunten en maatregelen hebben de volgende consequenties voor de inrichting van onze inkoop.

Niveau stelsel en aantal aanbieders

De in de vorige paragraaf genoemde maatregelen die we willen doorvoeren, hebben consequenties voor het perspectief van de verschillende segmenten en voor het inrichten van de inkoopprocedures van deze segmenten.



- Perspectief voor hoogspecialistische ambulante hulp en verblijfszorg. Deze twee vormen van hulp worden – net als nu het geval is – ook vanaf 2027 in twee aparte segmenten ingekocht. Hierdoor kunnen de twee uitvoeringsvarianten – resultaatgerichte trajectfinanciering voor ambulante hulp en p*q voor verblijfszorg – blijven bestaan. Belangrijke doelen voor deze segmenten zijn borgen van ondersteuning voor jeugdigen en gezinnen met een complexe hulpvraag en het ontwikkelen van partnerschap binnen het stelsel. Beide doelen vragen erom om de te contracteren aanbieders een perspectief op een langdurige verbinding met de regio te bieden. We gaan uit van een totale contractperiode van acht jaar. Het versterken van partnerschap en samenwerking betekent wel dat we voor beide segmenten een gelimiteerd aantal aanbieders willen selecteren, minder dan nu het geval is.
- Perspectief voor enkelvoudige specialistische ambulante hulp. Binnen ons huidige segment B wordt ondersteuning geboden die niet altijd als specialistische jeugdhulp kan worden aangemerkt. Daarnaast kent het segment een zeer groot aantal aanbieders, waardoor partnerschap ontbreekt, samenwerking wordt bemoeilijkt en sturing en contractnaleving een complexe opgave zijn. Ook is de balans tussen de inzet van capaciteit voor enkelvoudige hulp en meer complexe hulp in onze ogen verstoord. Wel krachtig is de verbinding die sommige aanbieders hebben met de lokale basis en hun mogelijkheid om vanuit die lokale aanwezigheid outreachend te werken. Vanuit deze analyse zijn belangrijke doelen voor dit segment het op termijn beperken van de reikwijdte van de in te kopen hulp, het gefaseerd beperken van het aantal aanbieders die slechts enkelvoudige ambulante hulp bieden en behoud van aanbieders met een sterke verbinding met de lokale basis. Het perspectief voor dit segment is dan ook een perspectief van afbouw en transformatie.
Meer concreet betekent dit, dat we nog voor een beperkte periode enkelvoudige hulp inkopen zonder beperking van de reikwijdte. We gaan uit van een periode van maximaal drie jaar. Dit moet gemeenten tijd bieden hun lokale basis te versterken en vormen van hulp, die nu regionaal worden ingekocht, op termijn vanuit de lokale basis te bieden. Wel willen we bij de voorbereiding van de inkoopprocedure onderzoeken of we nu reeds een beperking van het aantal aanbieders in het segment voor enkelvoudige ambulante ondersteuning kunnen realiseren.
Na deze eerste fase overwegen we een gebiedsgerichte inkoop van enkelvoudige ambulante specialistische hulp. Hiervoor delen we de regio op in een aantal gebiedspercelen – kleinere gemeenten zijn één perceel, grotere gemeenten kunnen meer percelen hebben – en contracteren een beperkt aantal aanbieders per perceel. De aanbieders moeten lokaal zijn ingebed en outreachende ondersteuning bieden. Ook dient de hulp die we inkopen daadwerkelijk specialistisch te zijn (beperking van de reikwijdte van de jeugdhulp). Om de contractduur weer te laten aansluiten op de totale contractduur van de hoogspecialistische hulp, hanteren we voor fase 2 in het enkelvoudige segment een contractduur van vijf jaar.

Om te komen tot een meer geleidelijke overgang willen we de aanbieders in het hoogspecialistische segment in de eerste jaren van de contractperiode een ontwikkelopgave meegeven. De opgave richt zich op het gericht toewerken naar een dekkend zorglandschap onder andere door het versterken van de eigen capaciteit en aangaan van samenwerkingsrelaties, bijvoorbeeld met aanbieders van enkelvoudige specialistische jeugdhulp. Het aanbrenge van fasering binnen het contract biedt ons de mogelijkheid - om indien nodig - nog bij te sturen na deze eerste fase.



Financiële sturing en toewijzen vanuit vertrouwen

In de veranderstrategie hebben we onze ambitie voor een andere vorm van toewijzen beschreven en de dilemma's die hierbij spelen. Voor de inkoop heeft dit een aantal consequenties.

- Bij de start van de nieuwe contracten handhaven we onze huidige wijze van specifieke SPIC-toewijzing. Wel formuleren we in de aanbesteding een ontwikkelopgave voor gemeenten, aanbieders en lokale teams om een andere wijze van toewijzen in gezamenlijkheid te ontwikkelen. Dit betekent dat we ruimte organiseren om gedurende de contractperiode – al dan niet in experimentele vorm – over te gaan naar een andere wijze van zorgtoewijzing.
- Een belangrijke randvoorwaarde voor financiële beheersing in zijn algemeenheid en zeker voor een minder specifieke vorm van toewijzen, is stevige sturing van de aanbieder binnen de eigen organisatie op onder andere de intensiteit en duur van de in te zetten hulp. De wijze waarop aanbieders hierop sturen, is voor ons nadrukkelijk onderdeel van de aanbestedingsprocedure.
- Ook achten we het noodzakelijk om meer sturing op aanbiedersniveau te organiseren en Contractmanagement betere instrumenten te geven voor sturing op contractafspraken. Dit vraagt om duidelijke en contractueel vastgelegde prestatieafspraken vooraf, een vastgelegd instrumentarium en continue en gestructureerde monitoring en bijsturing tijdens het contract. Afspraken vooraf richten zich o.a. resultaten en effectiviteit van hulp, op de verwachte verdeling van de populatie over de bandbreedte van SPICs, percentage herstelgerichte zorg en scherpere afspraken over het verlengen van duurzame trajecten. In de aanbestedingsdocumenten, waaronder de raamovereenkomst, werken we deze versterkte sturing verder uit.
- De ervaring in de afgelopen jaren heeft geleerd dat het verstandig is om toezicht en contractnaleving krachtiger vorm te geven. Dit vraagt een regionale uitwerking en besluitvorming.



Bijlage 1 Landelijke ontwikkelingen

Belangrijke elementen binnen de Hervormingsagenda die onze inkoop (mogelijk) beïnvloeden, zijn:

- Beperking reikwijdte Jeugdwet, waardoor alleen bij ernstige zorgbehoeften jeugdhulp hoeft te worden geboden.
- De opgave voor gemeenten om stevige lokale teams te ontwikkelen die onder andere zichtbaar aanwezig zijn op belangrijke plekken in de leefwereld van huishoudens en gezinnen, die breed kijken en handelen door brede vraagverkenning op maat en (vrij toegankelijke) ondersteuning en (jeugd)hulp bieden op diverse leefgebieden als de problematiek daarom vraagt en die kunnen ondersteunen bij regie.
- Versterkte regionale samenwerking rond specialistische jeugdhulp, onder andere om de ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen met complexe problematiek beter te borgen. Kernbegrippen hierbij zijn het vormen van robuuste Jeugdhulpregio's en bij wet gedefinieerde vormen van jeugdhulp die verplicht regionaal moeten worden ingekocht (Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg).
- Beperken administratieve last, onder andere door standaardisatie in inkoop, contractering en verantwoording. Belangrijke elementen hier zijn landelijke contractstandaarden en de AMvB Reële prijzen.
- Omvorming residentieële hulpverlening naar kleinschaligere en geïntegreerde vormen met geleidelijke afbouw van bestaande capaciteit.

Inmiddels heeft de deskundigencommissie (commissie Van Ark, rapport 'Groei pijn') advies uitgebracht over de Hervormingsagenda. Naast advies over de financiële kaders, heeft de commissie een aantal inhoudelijke zienswijzen, die ook raken aan vraagstukken in onze regio:

- Eén van de hoofdconclusies is dat "(...) de Hervormingsagenda Jeugd weliswaar een wezenlijke rol speelt in de transformatie van de jeugdhulp, maar dat de agenda onvoldoende aandacht heeft voor het wegnemen en verminderen van de (structurele) factoren die leiden tot instroom naar jeugdhulp. De scope van de Hervormingsagenda is te smal; er ligt een te grote nadruk op het anders organiseren van de jeugdzorg. De oplossing voor de grote vraag naar jeugdhulp ligt vooral in de systemen buiten de jeugdzorg: in het gezin, op school en in de samenleving. Jeugdhulp is aanpalend aan de andere levensdomeinen en niet andersom".
- Met de complexiteit van het speelveld van jeugdhulp, onder andere door een sterke versnippering in de jeugdzorgketen, ziet de commissie samenwerken vanuit onderling vertrouwen en partnerschap als enige weg voorwaarts. Aan dit uitgangspunt koppelt de commissie een aantal waarnemingen:
 - Een groot aantal aanbieders, onder andere als gevolg van 'open house' aanbestedingen, staat op gespannen voet met het realiseren van partnerschap
 - Daarnaast is 'open house' niet passend bij de huidige 'markt voor jeugdzorg'. "Keuzevrijheid is een groot goed, maar deze systematiek komt het beste tot zijn recht in een markt waarin het aanbod groter is dan de vraag. De 'markt voor jeugdzorg' kenmerkt zich juist door schaarste: de vraag en de complexiteit van de vraag nemen toe, met groeiende wachtlijsten tot gevolg. De indruk bestaat dat vooral jongeren die behoefte hebben aan gespecialiseerde hulp en/of zorg, hiervan de dupe zijn. Er zijn veel aanbieders van lichte(re) jeugdhulp. Mede daardoor is er minder capaciteit beschikbaar voor zwaardere zorg."
 - Bij partnerschap horen "(...) bindende afspraken tussen gemeenten en aanbieders, eenduidige kwaliteitseisen, prestatie-indicatoren om vanuit gemeenten financieel te kunnen sturen op de uitgaven en frequente momenten van monitoring en evaluatie. De commissie is van mening dat deze bindende afspraken de basis leggen om tot een stevig



- partnerschap te komen. Het advies is om in de afspraken expliciet mee te nemen hoe het aantal te contracteren aanbieders een plek krijgt in dit streven naar partnerschap."
- De commissie signaleert dat veel hulp onnodig lang wordt voortgezet, doordat "(...) jongeren aangeven liever langer in zorg te blijven, vanwege het risico dat een vervolgvraag leidt tot (opnieuw) plaatsing op de wachtlijst.". De commissie pleit ervoor om te borgen dat jongeren via een waakvlamconstructie laagdrempelig kunnen terugvallen op hulp. Hierdoor ontstaat er ruimte om te experimenteren met (snellere) afbouw van hulp.



Bijlage 2 Uitwerking regionale uitgangspunten jeugdhulpstelsel

Inzetten op preventie en eigen kracht

Het gaat met de meeste kinderen gelukkig goed. Opgroeien en opvoeden gaat, naast met plezier en geluk, ook weleens gepaard met moeilijke fases en pijnlijke teleurstellingen. Ons gezamenlijke waarde is dat alle gezinnen en kinderen veerkrachtig zijn of worden. Zodat zij weerbaar zijn om de hobbels in het leven zelfstandig op te pakken.

Essentieel is dan dat kinderen, jongeren en ouders zich gesteund en geaccepteerd weten in hun dagelijks leven, binnen hun sociale netwerk en in basisvoorzieningen zoals school, kinderopvang en sportvereniging. Lokale teams ondersteunen de jeugdige, gezin en hun sociale netwerk samen met de partners in de sociale basis en voorkomen daarmee zoveel als mogelijk dat specialistische hulp nodig is. Door in te zetten op het versterken van het normale leven en de kwaliteit van basisvoorzieningen en door meer oog te hebben voor een veelzijdige opvoed- en opgroeiomgeving, waarin kinderen en jongeren gezond, veilig en kansrijk opgroeien, kunnen gemeenten meer dan ooit bijdragen aan een positieve ontwikkeling van jeugdigen. De komende jaren zetten we als gemeenten in op het organiseren van meer vormen van lichte ondersteuning en het verder bouwen aan stevig lokale teams.

Daarmee wordt het beter mogelijk om lichte hulp in te zetten, daar waar dat voldoende is. Afschaling vanuit specialistische jeugdhulp naar lichtere vormen van hulp kan daardoor beter worden gefaciliteerd. Daarnaast leggen we een grote verantwoordelijkheid bij ouders en jeugdigen. Ouders en jeugdigen ervaren zelf de kracht om de hobbels op de weg van opvoeden en opgroeien te overwinnen. Zij vinden het vanzelfsprekend om vragen en dilemma's over opvoeden en opgroeien eerst in hun eigen omgeving te bespreken en met deze tips zelf aan de slag te gaan. Niet elke tegenslag heeft ondersteuning nodig. Waar het goed gaat, moet het goed blijven. Ouders en jeugdigen zijn niet alleen eigenaar van de vraag of de hulp, maar ook van de oplossing! Professionals richten zich continu op het versterken van regie van ouders en jeugdigen. Dat betekent dat zij de zorg niet uit handen nemen en niet op iedere vraag het antwoord bedenken (watchfull waiting). Zij benaderen ouders en jeugdigen op basis van gelijkwaardigheid en altijd vanuit een positieve grondhouding. Professionals ondersteunen het vertrouwen in de eigen kracht door kansen, mogelijkheden en talenten continu te benadrukken.

Het gewone leven versterken

Uitgangspunt voor gemeenten is om het gewone leven te versterken. Hierbij gaan we ervan uit dat hobbels horen bij het normale opgroeien en/of bij een bepaalde levensfase en dat deze vaak met elkaar in de sociale omgeving opgelost kunnen worden. Soms helpt het leren omgaan met problemen beter dan een poging om het probleem op te lossen; de specialistische jeugdhulp is niet altijd de meest geschikte oplossing. Regio Zaanstreek-Waterland zet in op het versterken van het gewone leven met lichtere vormen van hulp, het sociale netwerk en het verder bouwen aan stevige lokale teams. Waarbij de specialistische jeugdhulp(aanbieders) in zijn ondersteuning hierbij aansluit en werkt met het netwerk, systeem, onderwijs en andere aspecten van het 'gewone leven'.



Effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen – samenwerking met onderwijs

Ouders en jeugdigen zijn onderdeel van een grotere leefomgeving: het gezin, familie, vrienden, hobby's, school en/of werk. Iedere dag weer zijn er nieuwe uitdagingen rond werk, school, wonen, netwerk en financiën. Vaak hebben problemen op verschillende leefgebieden met elkaar te maken. Per leefgebied wordt gekeken naar welke mogelijkheden er zijn. Ieder werkt vanuit zijn eigen kracht. Iedereen doet wat nodig is. Integraal werken wordt de nieuwe standaard: intensieve, integrale, ambulante hulp voor ouders en kind in huis met behulp van de inzet van het sociaal netwerk, sociale basis, (specialistische) jeugdhulp en volwassen hulp, met waar nodig het toevoegen van veiligheidsexpertise.

De regio Zaanstreek-Waterland heeft de afgelopen jaren geconstateerd dat verwijzers en gecontracteerde aanbieders nog onvoldoende gebruik maken van de samenwerkingsmogelijkheden met het onderwijs. Het onderwijs speelt een grote rol bij het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en is een belangrijke partner om te betrekken onder andere bij het opstellen van het Perspectiefplan. Partners binnen het onderwijs zijn, naast de ouders, een belangrijke constante factor voor jeugdigen en daarmee een essentieel onderdeel van de oplossing en borging van de te behalen resultaten. Regio Zaanstreek-Waterland ziet de rol van de aanbieders van specialistische jeugdhulp dan ook als 'slechts' tijdelijk. Daarbij kan het onderwijs ook een belangrijke rol spelen in het normaliseren van problemen en het zo nabij mogelijk bij de jeugdige of het gezin aanbieden van hulp en ondersteuning. Het is dus belangrijk dat jeugdhulpaanbieders, als de ouders hier toestemming voor geven, contact leggen met het onderwijs om in ieder geval kenbaar te maken dat zij betrokken zijn bij een gezin.

Het lokaal team is de integrale schakel in de keten door te sturen op een sluitende samenwerking. Ook beleid, bestuur en uitvoering sluiten op elkaar aan. Er wordt samenhangende hulp geboden op wonen, werken, inkomen en/of schulden. De lokale en regionaal-brede samenwerking moet plaatsvinden vanuit één gemeenschappelijk doel zonder tegengestelde belangen. Een integrale manier van samenwerking. Hiervoor werken partners samen vanuit wederzijds vertrouwen. Regionale samenwerking vindt plaats op het gebied van innovaties en regionaal relevante thema's.

Jeugdigen groeien zo thuis mogelijk op

Als jeugdigen of gezinnen – ondanks de inzet op preventie en oplossingen binnen lokaal geboden ondersteuning – toch zijn aangewezen op specialistische jeugdhulp, dan dient die ondersteuning zo snel, licht, kort, integraal en thuis mogelijk geboden te worden. Dit vraagt om beperking van wachttijden, het gebruik van het Perspectiefplan, een actieve afstemming wanneer meerdere partijen rond een gezin actief zijn en een regelmatige evaluatie of de geboden hulp nog passend is. Regio Zaanstreek-Waterland streeft ernaar dat zoveel mogelijk hulp ambulant wordt geboden. Ambulante vormen van ondersteuning die een verblijfsplaatsing kunnen voorkomen of vervangen, verdienen de voorkeur. Daar waar nodig vraagt dit om flexibele inzet, ook buiten kantooruren. Wanneer er wordt besloten tot jeugdhulp met verblijf, is dit altijd in het kader van een Perspectiefplan waarin het verwachte resultaat van het verblijf en het lange termijn perspectief is opgenomen. Indien sprake is van een lange termijn plaatsing, heeft gezinsvervangend verblijf de voorkeur boven residentiële vormen van verblijf. Binnen gezinsvervangend verblijf heeft Pleegzorg de voorkeur boven een Gezinshuis. Bij meer residentiële vormen van verblijf, zeker waar sprake is van behandeling, streeft Regio Zaanstreek-Waterland naar een zo kort



mogelijke plaatsing, zodat de jeugdige weer zo snel mogelijk thuis of bij iemand uit het netwerk van het gezin, zelfstandig of in een gezinsgerichte verblijfsvorm (Pleegzorg, Gezinshuis) kan wonen.

Alle Jeugdigen veilig

Regio Zaanstreek-Waterland gaat ervan uit dat een jeugdige en het gezin zelf de regie heeft over zijn eigen leven en zijn eigen beslissingen neemt. Soms lukt dit echter beperkt of helemaal niet, bijvoorbeeld als ouders zich ernstig onmachtig voelen in het ouderschap en/of bij (mogelijk) onveilige situaties voor de jeugdige. Dan moet de regie worden ondersteund of overgenomen. Waar het gaat om de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn gemeenten verantwoordelijk voor o.a. het borgen van de signalering van huiselijk geweld en kindermishandeling (bijv. gebruik meldcode door professionals in lokaal team) en het borgen/creëren van veiligheid in een gezin/huishouden (bijv. door de hulp en ondersteuning hierop aan te sluiten) aan de hand van veiligheidsbeoordeling en –voorwaarden die door lokale teams zelf of door Veilig Thuis en GI vanuit hun wettelijke functies worden geformuleerd. De gemeente voert de regie op de samenwerking met en tussen veel partners: waaronder (speciaal) onderwijs, politie en veiligheidshuis, (specialistische) aanbieders, huisartsen, ziekenhuizen, wonen, werk en inkomen (bewindvoerders, schuldhulpverlening), lokale teams, VT, vrouwenopvang en GI. Alle partijen hebben een rol en verantwoordelijkheid in het signaleren, bespreekbaar maken, hulp bieden en samenwerken. Het lokale team is een van deze partijen. Van belang is duurzame samenwerking op basis van wederkerigheid en leren van elkaar.



Bijlage 3 Beschrijving knelpunten VUV

Knelpunten in beeld

De werkgroep heeft de grootste knelpunten in beeld gebracht die binnen de huidige uitvoeringsvariant worden benoemd. Dit zijn:

1. *VERTROUWEN* - Het gaat bij dit knelpunt vooral over het veelal ontbreken van vertrouwen tussen verwijzer en aanbieder, waardoor er aan de voorkant intensief onderhandeld wordt over de intensiteit van de zorg. Ook het visieverschil over de werking en de sturing van het stelsel tussen gemeenten (ZaWa) en binnen gemeenten wat betreft de verschillende werkvelden (financial, beleid, contractmanagement, backoffice) valt onder dit knelpunt. Hierdoor komt de samenwerking binnen de regio onder druk te staan. Ook zien we dat door gebrek aan vertrouwen tussen aanbieders, de samenwerking tussen hen niet goed van de grond komt (angst verlies personeel, kritiek op elkaars werkwijze, kwaliteitsverschil).
2. *STUREN* - Het systeem met de SPICS (Segment Profiel Intensiteitscombinatie) en perspectiefplannen wordt als complex ervaren. Hierdoor zijn afspraken aan de voorkant niet altijd SMART en bestaat het risico dat er gedurende het jeugdhulptraject te weinig afstemming is. Gevolg hiervan kan zijn dat er onvoldoende naar een resultaat wordt toegewerkt en kinderen te lang in de jeugdhulp blijven hangen. Gevolg van kinderen die (te) lang in de jeugdhulp blijven is ook dat voor de meest kwetsbare gezinnen niet tijdig de juiste hulp voorhanden is.
Er is onvoldoende informatie over de kwaliteit van de zorg en de effectiviteit in het behalen van resultaten op aanbieder niveau (cliëntniveau). Hierdoor is het ingewikkeld om het gesprek te voeren over de relatie tussen kosten en effectiviteit. Het grote aantal aanbieders en de hoeveelheid producten dat is gecontracteerd, maakt dat verwijzers het als lastig ervaren om de beste soort vorm van jeugdhulp te kunnen vinden. I.v.m. de veelheid van aanbieders is het ook lastig om echt een goede samenwerking op te bouwen met het jeugdteam, onderwijs, partijen uit het voorveld, etc.
3. *INNOVEREN* - Door de cliëntgerichte financiering en de afbakening tussen wetten komt innovatie (tussen aanbieders en tussen de jeugdhulp en andere domeinen) zeer moeizaam van de grond. Toewerken naar meer collectief (doel) groep gericht werken is daardoor lastig te realiseren binnen het huidige systeem.
4. *WERKING STELSEL EN TERUG NAAR DE BEDOELING* - *Weer doen hoe resultaatgericht bedoeld is* - in theorie hebben we een resultaatgericht stelsel, maar de vraag is of in alle gevallen echt resultaat gericht gewerkt wordt vanuit de bedoeling van het stelsel: zorg naar het gezin toebrengen, in plaats van het gezin als een estafettestokje doorgeven van hulpverlener naar hulpverlener. Ook ontbreekt het aan rolduidelijkheid, zien we dat op- en afschalen nauwelijks gebeurt. De lokale teams van de gemeenten werken allemaal op een andere manier en vaak volgens 'eigen' regels. *Normaliseren* - we hebben het er (bijna)



dagelijks over, maar het wil nog niet lukken om medicalisering tegen te gaan en te verdragen dat ongemak en leed er soms bij horen en om ouders te wijzen op hun verantwoordelijkheden in de opvoeding.

Data-gestuurd werken – We proberen het wel, maar het lukt vooralsnog niet voldoende. Op de huidige manier levert het een flinke administratieve druk op, zonder dat we zelf echt in staat zijn om de data om te zetten in ontwikkeling.

Tot slot zijn problemen bij kinderen niet altijd op te lossen met jeugdhulp. De problemen liggen soms bij andere gebieden, zoals volwassen GGZ, armoede, wonen, etc. Ons stelsel zou nog meer ingericht moeten worden om dit met elkaar te verbinden.

